João Trindade Cavalcante Filho

Processo Legislativo Constitucional

7ª edição
revista, ampliada e atualizada

EDITORA JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

aprofundar o tema, sem necessariamente sair da esfera do Direito Constitucional propriamente dito.

Janeiro de 2012.

João Trindade Cavalcante Filho

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS 25

INTRODUÇÃO 27

Capítulo 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO 29

1. Processo e procedimento 29
   1.1. Procedimentos legislativos 30
   1.2. Fontes das normas sobre processo legislativo 32
2. Princípios do processo legislativo 33
   2.1. Princípio da separação de poderes 34
   2.2. Princípio da não convalidação das nulidades 36
   2.3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade) 36
   2.4. Princípio da simetria 37
   2.5. Princípio democrático 38
      2.5.1. Democracia direta (participativa) 38
      2.5.2. Democracia indireta (representativa) 38
      2.5.3. Democracia semidireta (mista) 39
         2.5.3.1. Institutos da democracia semidireta 39
   2.6. Princípio da publicidade 43
   2.7. Princípio da oralidade 45
   2.8. Princípio da separação entre a discussão e a votação/preclusão 46
   2.9. Princípio do bicameralismo 47
   2.10. Princípio do devido processo legislativo 48
   2.11. Princípio da unidade de legislatura 50
3. Objeto do processo legislativo 52
   3.1. Leis como atos jurídicos de Direito Público 52
   3.2. Existência, validade e eficácia da norma 53
4. Espécies normativas: análise do princípio hierárquico das normas 55
   4.1. Hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos 57
   4.2. Os regimentos internos dos tribunais: hierarquia legal? 60

Capítulo 2

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COMUM (APROVAÇÃO DE LEIS ORDINÁRIAS) **63**

1. Procedimento comum ordinário 64
   1.1. Fase preliminar: a iniciativa 64
      1.1.1. Iniciativa "privativa" (ou reservada ou exclusiva) 65
         1.1.1.1. Presidente da República 66
            1.1.1.1.1. Fundamentos 66
            1.1.1.1.2. Análise das hipóteses constitucionais 69
            1.1.1.1.3. Discussão: pode o Legislativo propor projetos de lei sobre políticas públicas? 82
         1.1.1.2. Tribunais 87
         1.1.1.3. Ministério Público da União 87
         1.1.1.4. Câmara dos Deputados e Senado Federal 88
         1.1.1.5. Iniciativa privativa e "carona" 89
      1.1.2. Iniciativa concorrente 91
      1.1.3. Iniciativa geral ou comum 91
      1.1.4. Iniciativa popular 93
         1.1.4.1. Considerações gerais 93
            1.1.4.1.1. Direito Comparado 93
               1.1.4.1.1.1. Dois modelos de iniciativa popular: a iniciativa popular não vinculante e a "semivinculante" 94
                  1.1.4.1.1.1.1. Modelo da iniciativa popular "semivinculante" 95
                  1.1.4.1.1.1.2. Modelo da iniciativa popular não vinculante 98
                  1.1.4.1.1.1.3. Projetos de lei de iniciativa popular podem sofrer emendas? 101
            1.1.4.1.2. Iniciativa popular no ordenamento brasileiro 102
               1.1.4.1.2.1. Nível federal 102
                  1.1.4.1.2.1.1. A Experiência de projetos de iniciativa popular na esfera federal 105
                  1.1.4.1.2.1.2. Conclusões parciais 112

         1.1.4.2. Matérias que podem ser tratadas por meio de iniciativa popular 112
         1.1.4.3. Iniciativa popular e o paradoxo da democracia 113
         1.1.4.4. Iniciativa popular em âmbito estadual e municipal 120
   1.2. Fase constitutiva 121
      1.2.1. Deliberação legislativa (parlamentar) 122
         1.2.1.1. Discussão 122
            1.2.1.1.1. A análise do PL pelas comissões 124
               1.2.1.1.1.1. Sistemas de comissões no direito comparado 125
               1.2.1.1.1.2. Espécies de comissões no direito brasileiro: as comissões de admissibilidade e as comissões de mérito 127
               1.2.1.1.1.3. Formas de manifestação das comissões 127
         1.2.1.2. Votação 142
         1.2.1.3. Resultado da votação 147
         1.2.1.4. Revisão 154
      1.2.2. Deliberação executiva (sanção ou veto) 165
         1.2.2.1. Sanção 165
         1.2.2.2. Veto 171
   1.3. Fase Complementar 184
      1.3.1. Promulgação 184
      1.3.2. Publicação 187
         1.3.2.1. *Vacatio Legis* 188
2. Procedimento comum sumário (regime de urgência constitucional – Art. 64, §§ 1º A 4º) 190
   2.1. Esclarecimento prévio 190
   2.2. Legitimidade para requerer a urgência 190
   2.3. Projetos em que pode ser requerida urgência 191
   2.4. Prazos 192
      2.4.1. Suspensão durante o recesso do Congresso Nacional 193
   2.5. Diferenças em relação à urgência regimental 195
      2.5.1. Apreciação crítica sobre a constitucionalidade e a conveniência da urgência regimental 196
3. Procedimento comum abreviado (CF, art. 58, § 2º, I) 199

3.1. Objeto ... 199
3.2. Competência para a análise em caráter terminativo ou conclusivo... 200
3.3. Recurso contra a decisão das comissões ... 200
3.4. Análise crítica ... 201

Capítulo 3
PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS ... 203
1. Leis Orçamentárias ... 204
1.1. Iniciativa ... 205
1.2. Deliberação parlamentar ... 207
1.3. Emendas ... 208
1.3.1. Legitimidade ... 208
1.3.2. Limites ... 208
1.3.2.1. Projeto de LOA ... 209
1.3.2.1.1. Emendas de execução obrigatória ("emendas impositivas") ... 210
1.3.2.2. Projeto de LDO ... 210
1.3.2.3. Projeto de PPA ... 210
1.3.3. Pertinência temática ... 211
1.4. Rejeição ... 212
1.5. Sanção e veto ... 213
2. Emendas à Constituição ... 214
2.1. Conceito e objeto ... 214
2.2. Limites ao poder de emenda ... 216
2.2.1. Limitações Procedimentais ou Formais ... 217
2.2.1.1. Iniciativa ... 217
2.2.1.1.1. Iniciativa parlamentar ... 217
2.2.1.1.2. Iniciativa executiva ... 219
2.2.1.1.3. Iniciativa federativa ... 219
2.2.1.1.4. Iniciativa popular de emenda constitucional? ... 219
2.2.1.1.5. Iniciativa privativa em PEC? ... 220
2.2.1.1.5.1. Estados, DF e Municípios ... 222
2.2.1.2. Número de turnos ... 223
2.2.1.3. Quórum ... 225
2.2.1.3.1. Quórum de PEC na esfera estadual ... 226

2.2.1.4. Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa ... 226
2.2.1.5. Quadro comparativo entre a tramitação de PEC e PL ... 227
2.2.2. Limitações circunstanciais ... 228
2.2.3. Limitações Materiais (cláusulas pétreas) ... 230
2.2.3.1. Cláusulas pétreas implícitas e o caso especial dos direitos sociais ... 232
2.2.4. Limitações Temporais ... 232
2.3. Tramitação ... 233
2.3.1. Casa Iniciadora ... 233
2.3.2. Apresentação de emendas à PEC ... 236
2.3.3. Tramitação da PEC em caso de emenda ... 237
2.3.4. O regime das "PECs paralelas" ... 241
2.3.5. Inexistência da fase de deliberação executiva ... 242
2.3.6. Promulgação ... 243
2.3.7. Publicação ... 243
3. Leis Complementares ... 245
3.1. Conceito ... 245
3.2. Objeto (matéria) ... 247
3.2.1. Matéria de lei complementar e simetria ... 248
3.3. Quórum ... 250
3.4. Hierarquia ... 251
3.5. Conflitos entre lei ordinária e lei complementar ... 254
3.5.1. Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar ... 254
3.5.2. Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária ... 254
3.5.3. Quadro: Diferenças entre lei complementar e lei ordinária ... 257
4. Leis Delegadas ... 258
4.1. Considerações gerais e origens históricas ... 258
4.2. Atribuição ... 258
4.3. Matérias indelegáveis ... 259
4.3.1. Matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 68, § 1º, *caput*) ... 259

4.3.2. Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, *caput*) 260
4.3.3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I) 260
4.3.4. Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II) 260
4.3.5. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III) 261
4.4. Delegação 261
4.4.1. Iniciativa 261
4.4.2. Forma 262
4.4.3. Termos e limites da delegação 263
4.4.3.1. Delegação própria (ou típica) 264
4.4.3.2. Delegação imprópria (ou atípica) 264
4.4.4. Controle da delegação pelo Congresso Nacional 265
4.5. Algumas questões teóricas 265
5. Decretos Legislativos e Resoluções 266
5.1. Nomenclatura 266
5.2. Hierarquia 267
5.3. Iniciativa 267
5.4. Sanção e veto 267
5.5. Distinções 268
5.5.1. Considerações gerais 268
5.5.2. Competência 268
5.5.3. Matéria 269
5.5.4. Efeitos 270
6. Medidas Provisórias 271
6.1. Antecedentes históricos e direito comparado 271
6.1.1. A Legislação pelo Poder Executivo: aspectos históricos 271
6.1.2. Antecedentes no Direito Brasileiro: os Decretos-Lei 272
6.1.3. Antecedentes no Direito Comparado: os *provvedimenti provvisori* italianos e outros casos 273
6.1.4. Medida provisória no Brasil: a "primeira geração" (redação original do art. 62) 276
6.1.5. Medida provisória no Brasil: a "segunda geração" (art. 62, na redação da EC 32/01) 277
6.2. Conceito 278
6.3. Pressupostos de validade 279

6.3.1. Controle dos pressupostos 289
6.3.1.1. Controle prévio 289
6.3.1.2. Controle posterior 289
6.3.1.2.1. Controle pelo Legislativo 289
6.3.1.2.2. Controle judicial 290
6.4. Competência 298
6.5. Limitações materiais 300
6.5.1. Fundo Social de Emergência 300
6.5.2. Exploração de gás natural canalizado pelos Estados-membros 300
6.5.3. Regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001 300
6.5.4. Vedações expressas no art. 62, § 1º 302
6.5.4.1. Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral 302
6.5.4.2. Direito penal, processual penal e processual civil 302
6.5.4.2.1. O caso do Estatuto de Desarmamento 303
6.5.4.2.2. O caso da MP nº 633/13 304
6.5.4.3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros 304
6.5.4.4. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares. 305
6.5.4.5. Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro 307
6.5.4.5.1. O caso da MP nº 577/12 (intervenção nas empresas concessionárias de energia elétrica) 308
6.5.4.6. Matéria reservada à lei complementar 309
6.5.4.7. Matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República 312
6.5.5. Vedações implícitas 313
6.5.6. Medida provisória pode criar tributos ou majorar-lhes a alíquota? 315
6.6. Efeitos 316
6.7. Prazos 317

6.8. Tramitação 323
6.8.1. Comissão mista 324
6.8.1.1. Origem, papel e função da comissão mista de medida provisória 324
6.8.1.2. Análise crítica sobre o papel da comissão mista. 328
6.8.2. Emendas à MP 329
6.8.2.1. Inserção de matéria estranha à MP via emenda . 330
6.8.2.1.1. Possível violação à separação de poderes (CF, art. 2º) e à reserva de iniciativa 332
6.8.2.1.2. Matéria estranha e violação ao devido processo legislativo 334
6.8.2.2. Emenda à MP pode tratar de matéria vedada à própria MP? 336
6.8.2.3. "MP Paralela"? 337
6.9. Rejeição 341
6.9.1. Irrepetibilidade 341
6.9.2. Efeitos concretos já produzidos pela MP 345
6.10. Aprovação 349
6.10.1. Aprovação sem emendas (de conteúdo) 349
6.10.2. Aprovação com emendas (de conteúdo) 350
6.10.3. Resumo sobre a tramitação da MP 351
6.10.4. Esquema sobre a tramitação da MP dentro do Congresso Nacional 351
6.10.5. Esquema sobre a tramitação da MP entre os poderes 352
6.11. Outras questões polêmicas 352
6.11.1. O Presidente da República pode retirar MP já editada? 352
6.11.2. O Presidente da República pode editar uma MP revogando outra MP? 353
6.11.3. O que aconteceu com as medidas provisórias que estavam em vigor quando da promulgação da EC 32/01? 356
6.12. As alterações propostas na PEC 01/2011 357
6.13. Alterações sugeridas ao regime das MPs 358
7. Decretos autônomos 359

Capítulo 4

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO 361

Introdução 362
1. Noções de controle de constitucionalidade 362
2. Controle político 363
2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V) 365
2.1.1. Origem da norma 365
2.1.2. Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação 366
2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar 367
2.1.4. Atos passíveis de sustação 369
2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação 370
3. Controle jurisdicional 371
3.1. Esclarecimento prévio: a distinção entre controle concentrado e abstrato e entre controle difuso e concreto 371
3.2. Controle concentrado 374
3.2.1. Cabimento de ADI contra medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais 378
3.2.2. Conversão da medida provisória em lei depois do ajuizamento da ADI 384
3.2.3. Cabimento de ADPF para questionar os efeitos de medida provisória rejeitada 385
3.3. Controle difuso 385
3.4. Atos do processo legislativo excluídos do controle judicial 388
3.5. O papel do Senado Federal na ampliação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade em controle difuso (art. 52, X, da CF) 391
4. O controle da omissão legislativa 395
4.1. Mandado de injunção 395
4.1.1. Natureza 396
4.1.2. Hipóteses de cabimento 396
4.1.2.1. Ausência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição 396
4.1.2.1.1. Não cabimento de MI para obter a regulamentação de norma infraconstitucional 397
4.1.2.2. Espécie de norma regulamentadora cuja ausência pode ser combatida 399
4.1.2.3. Omissões de atos do processo legislativo 401

4.1.3. Efeitos da decisão ... 402
4.2. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO: art. 103, § 2º) 405
4.3. Distinções entre ADO e MI ... 406
5. Controle de constitucionalidade durante o processo legislativo ... 406
5.1. Meios formais ou expressos ... 407
5.1.1. Mecanismo do Executivo: veto por inconstitucionalidade ... 407
5.1.2. Mecanismo do Judiciário: mandado de segurança preventivo ... 408
5.1.3. Mecanismos do Legislativo ... 408
5.1.3.1. Parecer da CCJ (ou de outra comissão, no caso do Senado Federal) ... 408
5.1.3.2. Devolução de proposição manifestamente inconstitucional pelo Presidente da Casa ... 409
5.1.3.3. Apresentação de emenda saneadora de inconstitucionalidade ... 409
5.2. Meios informais ou implícitos ... 410
5.2.1. Retirada da proposição pelo autor, quando há indícios de inconstitucionalidade (formal ou material) ... 412
5.2.2. Devolução de relatoria ... 413
5.2.3. Engavetamento ... 414
5.2.4. Apresentação de voto em separado baseado em argumentos de inconstitucionalidade ... 415
5.3. Síntese dos meios formais e informais de controle preventivo ... 417
5.4. O controle de constitucionalidade por meio de mecanismos formais no âmbito das comissões: dois modelos ... 417
5.4.1. A distinção entre o controle difuso e o controle concentrado no âmbito do Poder Legislativo ... 418
5.4.2. Modelo "concentrado": a Câmara dos Deputados ... 420
5.4.2.1. Procedimento comum ordinário (apreciação de PL com votação pelo Plenário) ... 421
5.4.2.1.1. O caso específico do PL submetido a comissão especial ... 423
5.4.2.2. Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) – poder conclusivo ... 423
5.4.2.3. Procedimento especial: apreciação de PEC ... 425
5.4.2.4. Conclusões parciais ... 425
5.4.3. Modelo "difuso": o Senado Federal ... 426

5.4.3.1. PL em procedimento comum ordinário, ouvida a CCJ ... 428
5.4.3.2. PL em procedimento comum ordinário, sem a oitiva da CCJ ... 429
5.4.3.3. PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ ... 430
5.4.3.4. PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ ... 431
5.4.3.5. Procedimento especial: PEC ... 433
5.4.3.6. Conclusões parciais ... 436
6. Limites da fiscalização judicial sobre o processo legislativo ... 436

Capítulo 5
NOÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA (ANOTAÇÕES À LC Nº 95/98) .. 439
1. Fundamentação constitucional ... 439
2. Características do ato legislativo ... 441
2.1. Juridicidade ... 442
2.1.1. O problema das "leis (meramente) autorizativas" ... 443
2.2. Tecnicidade ... 446
3. Breves comentários à Lei de Técnica Legislativa (Lei Complementar nº 95/98) ... 446

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998 ... 447
3.1. A questão da numeração das leis ... 471
4. Legística material: noções sobre avaliação de impacto legislativo ... 473
4.1. Justificação ... 473
4.2. Alguns métodos de avaliação de impacto legislativo ... 475

POSFÁCIO À 5ª EDIÇÃO ... 479
O "processo legislativo improvisado" durante a pandemia de Covid-19 ... 479

BIBLIOGRAFIA ... 483